

Kampf der „Armutsmigration“ oder: Wie aus einer Stammtischparole ein Gesetz wurde

Gastautor

2014-10-01T09:00:44

von [HANNAH TEWOCHT](#) und GABRIELE BUCHHOLTZ



Inkrafttreten der beschränkungsfreien Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgaren und Rumänen zum Jahresbeginn nahm die [CSU](#) zum Anlass, unter dem Slogan „Wer betrügt, der fliegt“ vor „Armutsmigranten“ und „Sozialtouristen“ zu warnen. Dahinter stand die [Forderung](#), dass das europäische Freizügigkeits- und Sozialrecht zu ändern sei und dass der EuGH in den Rechtssachen [Dano \(C-333/13\)](#) und [Alimanovic \(C-67/14\)](#) die Rechtmäßigkeit des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 2 SGB II bescheinigen möge, wonach Unionsbürger von „Hartz IV“-Leistungen ausgeschlossen sind. Dass solch ein populistisches „Wünsch dir was“ schon aufgrund der europäischen wie auch der innerstaatlichen Kompetenzordnung nicht geeignet ist, den deutschen Gesetzgeber auf den Plan zu rufen, dürfte auf der Hand liegen. Nichtsdestotrotz hat das Bundeskabinett am 27.08.2014 den [Entwurf](#) eines Artikelgesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften vorgelegt, um „Armutsmigration“ einzudämmen. Die [Bundesregierung](#) ist stolz auf ihr Werk – zu Unrecht, denn dem Gesetzgebungsvorhaben fehlt es an einer soliden Faktengrundlage. Das Schlimme daran ist: Freizügigkeit und Integration können Schaden nehmen.

Abschlussbericht der Staatssekretäre

Der Gesetzentwurf des Bundeskabinetts stützt sich auf den [Abschlussbericht](#) des im Januar 2014 eingesetzten Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“. Der 139-seitige Bericht enthält an sich wenig Überraschendes, soll aber zu einer Versachlichung der Debatte um die „Armutsmigranten“ beitragen – so jedenfalls der eigene Anspruch der

Staatssekretäre. Der Bericht zeigt: Ja, die Zuwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik steigt. Speziell die Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa hat seit der Finanzkrise zugenommen. Ein großes Problem ist das aber nicht, denn: Die Mehrheit der Einwanderer aus Osteuropa integriert sich gut in den deutschen Arbeitsmarkt. So bilanzieren die Staatssekretäre: „Der größte Anteil der Zugewanderten sind Arbeitnehmer. Sie bestreiten ihren Lebensunterhalt selbst und tragen damit zugleich zum Wohlstand in unserem Land bei. Sie haben einen Anspruch auf Gleichbehandlung.“ (S. 7). Angesichts dieser positiven Bewertung drängt sich Frage auf, warum überhaupt Maßnahmen gegen die vermeintlichen „Armutsmigranten“ und den Missbrauch der deutschen Sozialleistungssysteme notwendig sein sollen.

Am interessantesten ist daher, was man in dem Abschlussbericht nicht erfährt: die Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten speziell von Rumänen und Bulgaren (sie werden nicht ausgewertet, vgl. dazu die [Stellungnahme des DGB](#)) im Vergleich zu anderen EU-Bürgern sowie Zahlen, die Missbrauch oder Betrug beim Bezug von Sozialleistungen be- oder widerlegen könnten. Die so dargestellte Faktenlage spricht eigentlich nicht für die Notwendigkeit einer Rechtsänderung. Und dennoch empfiehlt der Bericht ein ganzes Maßnahmenpaket, u.a. die bereits in den Gesetzentwurf des Kabinetts übernommenen [Änderungen des FreizügG/EU](#).

Die Regelungen im Einzelnen

Die erste Neuerung: Zunächst sieht der Vorschlag eine Befristung des Aufenthaltsrechts zur Arbeitssuche vor. Nur dann, wenn der arbeitssuchende Unionsbürger nachweisen kann, dass er weiterhin Arbeit sucht und auch begründete Aussicht darauf hat, eingestellt zu werden, soll er sich länger als sechs Monate in Deutschland aufhalten dürfen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a neu). Diese Regelung dürfte wohl unionsrechtskonform sein. Denn laut EuGH dürfen die Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht des Arbeitssuchenden zeitlich begrenzen – wenngleich nicht absolut: Erbringt der Betreffende nach Ablauf des festgelegten Zeitraums den Nachweis, dass er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht, so darf der Aufnahmemitgliedstaat keine Ausweisung vornehmen ([C-138/02 – Collins](#)).

Doch welchen Gewinn bringt die Neuregelung? Rechtsklarheit bringt sie jedenfalls nicht. Die deutsche Verwaltungspraxis orientiert sich ohnehin am Sechsmonatszeitraum; die bislang ungeklärte Frage, unter welchen Umständen eine „begründete Aussicht“ auf Arbeit besteht, lässt der Gesetzentwurf hingegen offen. Überdies besteht auch für Nichterwerbstätige (und Nicht-Arbeitssuchende) ein Aufenthaltsrecht (§ 4 FreizügG/EU), also muss der betreffende Unionsbürger auch nach Ablauf des Sechsmonatszeitraums nicht zwingend ausreisen. Insoweit bietet die Einführung der zeitlichen Begrenzung auch kaum Orientierungshilfe für die zuständigen Behörden.

Die zweite Neuerung: Unionsbürgern, die über das Vorliegen des Freizügigkeitsrechts getäuscht haben, droht ein Wiedereinreiseverbot für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren. Bereits seit Januar 2013 ermöglicht das FreizügG/EU die sogenannte Nichtbestehensfeststellung: Wenn feststeht, dass über

das Vorliegen des Freizügigkeitsrechts durch die Verwendung von gefälschten Dokumenten oder durch Vorspiegelung falscher Tatsachen getäuscht wurde, können die Behörden das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts feststellen (§ 2 Abs. 7 S. 1 FreizügG/EU). Aus der Nichtbestehensfeststellung resultiert die Ausreisepflicht der betreffenden Person (§ 7 Abs. 1 FreizügG/EU).

Noch im Juni 2014 konnte die Bundesregierung [keine Zahlen](#) über die Häufigkeit und praktische Relevanz der Nichtbestehensfeststellung wegen Täuschung vorlegen. Trotzdem sieht der [Gesetzentwurf](#) zur Änderung des FreizügG/EU bereits eine Folgemaßnahme vor: In den Fällen, in denen eine Nichtbestehensfeststellung ausgesprochen wurde, soll im besonders schweren Fall eine (befristete) Wiedereinreisesperre verhängt werden können (§ 7 Abs. 2 neu). Die Tatbestandsvoraussetzungen sind zwar eng gefasst: Die betreffende Person muss wiederholt durch betrugsähnliche Handlungen/gefälschte Dokumente über das Vorliegen des Freizügigkeitsrechts getäuscht haben, nur dann kann die Wiedereinreise nach Deutschland für einen bestimmten Zeitraum verboten werden. Dennoch stellt sich die Frage, ob damit europarechtlichen Anforderungen (Art. 15, 35 RL 2004/38) Genüge getan ist: „Nur in schweren Fällen kann zusammen mit dem Erlass einer Ausweisungsverfügung ein Wiedereinreiseverbot verhängt werden, wenn vom Straftäter nachweislich wohl auch künftig eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung ausgehen wird.“ (so die Europäische Kommission in einer Mitteilung vom 25.11.2013, [KOM \(2013\) 837](#)). Darüber hinaus dürfte die Überwachung einer Einreisesperre mangels Binnengrenzen der EU äußerst schwer fallen. Die praktische Relevanz dieser geplanten Neuregelung tendiert daher wohl gegen Null.

Weiter sieht der Gesetzentwurf einen neuen Straftatbestand vor: Wer unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen eine Aufenthaltskarte, eine Daueraufenthaltskarte oder eine Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht zu beschaffen oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht, soll mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden (§ 9 Abs. 1 neu). Zwar erlaubt die Freizügigkeitsrichtlinie den Mitgliedstaaten, für Verstöße gegen die innerstaatlichen Vorschriften zur Richtlinienumsetzung Sanktionen vorzusehen ([Art. 36](#) RL 2004/38). Allerdings müssen diese Sanktionen „wirksam und verhältnismäßig“ sein. Nach dem Gesetzentwurf droht aber im Extremfall eine dreijährige Haftstrafe. Ob eine solche Sanktion noch als verhältnismäßig gelten kann, ist äußerst fraglich.

Vom Phantomproblem zur Scheingesetzgebung – Was ist aus der Willkommens- und Anerkennungskultur geworden?

Zu bilanzieren bleibt, dass die geplanten Änderungen des FreizügG/EU kaum praktische Relevanz aufweisen; die neue Strafvorschrift dürfte überdies unionsrechtswidrig sein. Ist die Gesetzesinitiative der Bundesregierung also gänzlich untauglich? Oder ist das Vorhaben zur Änderung des FreizügG/EU ein strategischer Geniestreich der Bundesregierung? – Einer populistisch geführten Debatte folgt eine weitgehend wirkungslose Gesetzgebung. Mit anderen Worten: Auf das Phantomproblem der „osteuropäischen Sozialtouristen“ folgt eine

Scheingesetzgebung. So suggeriert die Bundesregierung „wir tun was“, im Prinzip bleibt aber alles beim Alten...

Gleichgültig, für wie fähig oder unfähig man die Bundesregierung halten mag, gleichgültig, welche strategischen Erwägungen hinter dem Gesetzesvorhaben stehen mögen, klar ist: Die Debatte um „Armutsmigranten“ wurde und wird populistisch geführt, bedient Ressentiments und steht im Widerspruch zum [Koalitionsvertrag](#) zwischen CDU/CSU und SPD: „Wir werden die Willkommens- und Anerkennungskultur in unserem Land stärken,“ heißt es dort. Vor allem stößt übel auf, dass weder der Staatssekretärsausschuss noch die Bundesregierung die angeblichen Sozialleistungsbetrüger aus Südosteuropa konkret beziffern können. Die Regierung gesteht sogar ein, dass es ihr an einer Faktengrundlage fehle. So heißt es in der [Antwort](#) auf eine [kleine Anfrage](#) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 20.03.2014, dass es laut polizeilicher Kriminalstatistik für das Jahr 2012 beim Sozialversicherungsbetrug neun bulgarische und 14 rumänische Verdachtsfälle gegeben habe und beim sonstigen Sozialleistungsbetrug 29 bulgarische und 60 rumänische Tatverdächtige. Die Zahlen sprechen für sich.

Im Übrigen ist Folgendes zu beachten: [Statistisch](#) fallen die Arbeitslosenquote und der Transferleistungsbezug von Bulgaren und Rumänen viel geringer aus als bei anderen Zuwanderern. Es sind also keinesfalls die bulgarischen und rumänischen Zuwanderer, die dem deutschen Staat so unerträglich auf der Tasche liegen. Auch sind die sozialen Probleme in einzelnen Kommunen wohl kaum allein auf arbeitslose Bulgaren und Rumänen zurückzuführen. Schuld dürften ganz andere Missstände sein. Beispielhaft sei nur verwiesen auf die Vermietung von [Schrottimmobilien](#) an Zuwanderer sowie die Ausbeutung von osteuropäischen Saisonkräften und Leiharbeitnehmern. Diese Aspekte scheint die Bundesregierung zu übersehen, wenn sie vorschnell auf den angeblichen Sozialleistungsbetrug verweist.

Integration fördern!

Was ist zu tun? Unbestritten ist, dass Zuwanderung durchaus Probleme aufwerfen kann und dass es in der Bundesrepublik einzelne Kommunen gibt, in denen es zu erheblichen Schieflagen gekommen ist. Daher ist es auch zu begrüßen, dass neben der Änderung des FreizügG/EU als [weitere Maßnahme](#) geplant ist, die Kommunen um 25 Millionen Euro zu entlasten. Hierfür soll die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung im SGB II erhöht werden.

Die Konsequenz punktueller Problemlagen darf aber nicht sein, dass bei der Freizügigkeit zwischen „guten“ und „schlechten“ Zuwanderern unterschieden wird – eine Ungleichbehandlung von Unionsbürgern auf Grundlage der Staatsangehörigkeit würde ohnehin gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) verstoßen. Ein solches Vorgehen liefe außerdem dem Gedanken der Freizügigkeit zuwider. Die Freizügigkeit kann es auch mit sich bringen, dass hilfsbedürftige Menschen nach Deutschland kommen. Das deutsche Sozialrecht bietet aber schon jetzt ausreichenden Schutz vor einem unkontrollierten Missbrauch von Sozialleistungen; überdies verkraftet das System auch vereinzelte „schwarze Schafe“. Viel wichtiger und auch wirtschaftlich sinnvoller ist es, in die Integration der betreffenden

Zuwanderer zu investieren. Sprach- und Integrationskurse werden insbesondere von Unionsbürgern intensiv nachgefragt. Daran sollte angeknüpft werden!

